



Олена БОРИСЛАВСЬКА

/ доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет імені Івана Франка

Нещодавно в Україні відбулась довгоочікувана подія — у ході реформи правосуддя 2016 року до Конституції України були внесені зміни, якими запроваджено конституційну скаргу. Щоправда, довгоочікуваною ця подія була для невеликого кола людей, навіть у професійному юридичному середовищі, — переважно для конституціоналістів та деяких адвокатів, які шукали додаткових механізмів захисту прав своїх клієнтів. Основна суспільна увага була прикута до більш важливих, з погляду громадськості, напрямів реформи правосуддя, таких як формування нового Верховного Суду, створення Вищої Ради правосуддя, зміни у статусі суддів, відкриття можливостей для кадрового оновлення суддівського корпусу тощо. Проте насправді ефект від запровадження конституційної скарги, за певних умов, може бути дуже відчутним і торкнутися як усього апарату держави, так і загалом взаємовідносин держави із людиною, а також суттєво вплинути на правосуддя.

Не випадково Венеційська комісія вже давно рекомендувала Україні запровадити конституційну скаргу¹. Адже цим не тільки вирішується проблема доступу громадян до конституційного правосуддя, створення можливостей захисту основоположних прав засобами конституційної юрисдикції, але й вводиться додатковий інструмент, покликаний збалансувати конституційну систему публічної влади, не допустити державного свавілля, забезпечити функціонування конституційної системи обмеженого правління. Таким чином, запровадження конституційної скарги може стати важливим і водночас необхідним кроком до формування конституційної держави. Щоправда, такі ж шанси й того, що запровадження конституційної скарги в Україні буде віднесено до категорії втрачених можливостей...

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА: РЕАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ЧИ ЧЕРГОВА ДЕКЛАРАЦІЯ?

Для України сьогодні вкрай важливо довести хоч якусь реформу до логічного завершення, тим більше реформу такої серйозної та водночас чутливої сфери, як конституційне судочинство. Тож дуже не хотілося б, аби конституційна скарга поповнила перелік *failed cases* та стала приводом для чергового суспільного розчарування. Закономірно виникає питання: що потрібно зробити для того, щоб цього не відбулося, щоб конституційна скарга запрацювала, і результати реалізації цього інституту були відчутними?

Відповідаючи на нього, більшість правників скажуть: «прийняти закон»; і будуть частково праві. Загальновідомо, що кожен новий для правової системи інститут імплементується через створення відповідного механізму. Чим більш продуманий цей механізм, тим вищі шанси для ефективної реалізації нового інституту. Конституційна скарга не є винятком. Сама по собі норма Конституції, незважаючи на її пряму дію, не несе за собою жодних із перелічених позитивних наслідків. Незважаючи на формальну чинність норм Основного Закону про конституційну скаргу, ті, що вже надійшли до Конституційного Суду України, реєструються, проте не розглядаються, адже процедура їх розгляду не визначена законом².

Проте, чи буде прийняття закону достатнім заходом для того, щоб забезпечити успіх конституційної скарги? Навряд чи відразу ж після його прийняття за помахом чарівної палички конститу-

1 CDL-AD(2013)034 Opinion on Proposals Amending the Draft Law on the Amendments to the Constitution to strengthen the independence of judges of Ukraine; CDL-AD(2015)027 Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the constitutional commission on 4 september 2015.

ційна скарга стане дієвим інструментом. Відтак, на наше переконання, для успішної реалізації проєкту «конституційна скарга» слід зробити кілька важливих кроків.

1. Чітке формулювання мети запровадження конституційної скарги та очікувань від реалізації цього інституту.

Завищені очікування — підстава для розчарування у майбутньому. Тому, запускаючи механізм конституційної скарги, ми повинні чітко сформулювати мету її запровадження, на основі чого і повинні визначатися очікування від її реалізації. Сьогодні досить поширеними у політичному середовищі (а саме воно найбільше впливає на суспільну думку) є визначення мети запровадження того чи іншого інституту, проведення тієї чи іншої реформи, як виконання зобов'язань перед Радою Європи, Європейським Союзом, іншими міжнародними партнерами. На наш погляд, це абсолютно неприпустимо. Складається враження, що Українська держава, як неслухняна учениця, з-під палки мусить виконати домашнє завдання, щоб отримати ті чи інші блага. Проте саме реалізація цього інституту, створений правозахисний механізм, загалом — результат реформи — і є тими благами, які ми отримуємо. Адже згадані рекомендації зарубіжних партнерів спрямовані на сприяння імплементації в Україні ключових елементів європейської моделі конституціоналізму (а відтак — і конституційної держави)², що уже пройшли апробацію у низці європейських держав.

Подивимось на цю проблему з точки зору конкретної ситуації — запровадження конституційної скарги. Так, Венеційська комісія неодноразово рекомендувала Україні запровадити конституційну скаргу. Проте виконання цієї рекомендації не є самоціллю. Метою введення цього інституту є створення додаткових і дуже важливих можливостей для захисту конституційних прав людини і громадянина у тих випадках, коли порушення є ре-

зультатом дії неконституційного закону; створення додаткового механізму для реалізації верховенства права (адже КСУ може визнати неконституційним закон, що суперечить не тільки букві конституції, але і її духові, конституційним цінностям та принципам, у тому числі тим, які складають зміст верховенства права); і врешті — запровадження додаткових інструментів конституційного обмеження законодавчої влади (коли свавільні закони можуть бути визнані неконституційними за скаргою особи, а не лише обмеженого кола суб'єктів права на конституційне подання).

Водночас потрібно чітко усвідомлювати (і нести відповідний меседж у суспільство), що реально скористатися цим інструментом зможе порівняно незначна частина громадян (через що його значення для правової системи ніяк не применшиться). Адже вирішення справ за конституційними скаргами осіб — лише одне із повноважень Конституційного Суду, а тому доведеться законодавчо обмежити потік конституційних скарг, щоб, з одного боку, не заблокувати роботу КСУ, а з іншого — дати можливість вибирати найважливіші конституційно значимі кейси для їхнього вирішення. Тому помилково очікувати, що КСУ вирішуватиме більшу чи значну частину справ, за якими є рішення вищих судових інстанцій, і таким чином кількісно суттєво вплине на захист основоположних прав.

2. Продуманий підхід до запровадження фільтрів щодо конституційних скарг.

Разом із тим, до запровадження згаданих законодавчих обмежень потрібно підходити виважено і навіть обережно. Так звані критерії прийнятності або фільтри конституційних скарг — це необхідний захід, спрямований на гарантування ефективності діяльності конституційного суду щодо забезпечення верховенства конституції та захисту основоположних прав людини і громадянина. Проте занадто суворі фільтри можуть нівелювати такий засіб захисту прав людини, коли реально підсудною Конституційному Судові буде дуже незначна частина справ. При тому, що в українських судах загальної юрисдикції традиція безпосереднього застосування норм Конституції, а тим більше її принципів та конституційних цінностей, тільки зароджується, це негативно позначатиметься на реалізації людиноцентричного потенціалу Конституції та усуненні проявів державного свавілля.

Іншою крайністю є перевантаження Конституційного Суду справами аж до повного блокування

2 Згідно з інформацією офіційного сайту КСУ, розгляд конституційних скарг розпочнеться після внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», якими будуть визначені вимоги до конституційної скарги та процедура її розгляду; конституційні скарги, які надходять до внесення змін до Закону, зберігатимуться у Секретаріаті КСУ, будуть відповідно опрацьовані у Секретаріаті і розглянуті КС України після законодавчого визначення порядку їх розгляду. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/publikacija/do-vidomazminylyusa-povnovazhennya-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-0>

3 Цю модель ми взяли за основу Конституції у 1996 році.

його роботи. Тут потрібно зауважити, що, незважаючи на рекомендації Венеційської комісії, Україна обрала модель законодавчої (а не повної) конституційної скарги. Об'єктом оскарження, згідно зі статтю 151-1 Конституції України, може бути лише закон, що застосований в остаточному судовому рішенні у справі скаржника⁴. Таким чином, об'єктом конституційної скарги за Конституцією України не можуть бути ані судові рішення, ані акти органів виконавчої влади, ані інші правові акти Верховної Ради України. До того ж, Конституція передбачила, як умову звернення із конституційною скаргою, вичерпання усіх засобів національного захисту. Це уже суттєво обмежує потенційний потік скарг до Конституційного Суду.

Водночас підготовлений до другого читання проект Закону про Конституційний Суд України передбачає обмеження щодо кола суб'єктів подання конституційної скарги (із нього вилучені юридичні особи публічного права), а також стосовно представництва (воно може здійснюватися виключно адвокатом). Крім того, передбачаються вимоги щодо змісту конституційної скарги: у ній мають бути обґрунтовані твердження щодо неконституційності закону (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону. Пропонований законопроект розмір збору за подання конституційної скарги (0,2% від прожиткового мінімуму для фізичних осіб і 0,5 — для юридичних) свідчить про те, що ролі фінансового фільтра він не виконає (особливо стосовно юридичних осіб, для яких його розмір у 2017 році за цією формулою становить 800 грн).

Передбачені законопроектом про Конституційний Суд України фільтри загалом не виглядають як такі, що надмірно обмежать можливості захисту прав людини за допомогою конституційної скарги; це видається цілком логічним у зв'язку із досить жорсткими фільтрами, що встановлені Конституцією. Оптимальним видається і трактування «вичерпання усіх національних засобів юридичного захисту» (таке, що набрало законної сили, рішення суду апеляційної інстанції чи рішення касаційної інстанції, якщо можливість касаційного перегляду передбачена законом). Водночас передбачені часові рамки звернення із конституційною скаргою (за загальним правилом — 3 місяці з дня набрання законної сили остаточним судовим рі-

шенням) видаються надто жорсткими. Пом'якшення дії цієї норми передбачається завдяки дискреційному повноваженню КСУ прийняти скаргу поза цими строками, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу, а також можливості клопотати про поновлення пропущеного строку у зв'язку із тим, що скаржник не мав повного тексту судового рішення.

3. Належне забезпечення діяльності КСУ.

Так чи інакше, початок реальної дії конституційних положень щодо розгляду конституційних скарг призведе до суттєвого зростання навантаження на Конституційний Суд України. Його негативного впливу на діяльність Суду не можна уникнути, проте можна мінімізувати шляхом належного, передусім, кадрового, а далі — організаційного та матеріально-технічного забезпечення. Найбільш гостро стоїть проблема оперативного заповнення вакансій суддів Конституційного Суду. Досвід, як український (2005–2006), так і зарубіжний (зокрема, постсоціалістичних країн), переконливо свідчить про систематичні випадки зловживання правом призначати суддів конституційних судів, непризначення їх протягом тривалого часу, непризведення до присяги тощо, що призводить до перешкод у діяльності суду або ж навіть блокування його роботи. Водночас такі дії зазвичай пов'язані із політичним тиском на суд. І сьогодні кілька вакансій у КСУ не заповнені. Тому, прописуючи процедуру заміщення посад суддів КСУ, потрібно враховувати цей досвід, включаючи до закону відповідні «запобіжники». На жаль, проект Закону «Про Конституційний Суд України» таких «запобіжників» не містить, крім того, не прописує детально процедуру конкурсного відбору суддів КСУ. Натомість прикінцеві положення цього законопроекту передбачають внесення змін до низки законодавчих актів, у тому числі й Регламенту ВРУ, якими й передбачено процедуру обрання суддів КСУ за квотою парламенту.

⁴ До прикладу, у ФРН об'єктом конституційної скарги може бути акт законодавчої, виконавчої влади чи рішення суду; у Польщі — закони та інші нормативно-правові акти; в Австрії — акти парламенту та органів виконавчої влади; в Іспанії — будь-який акт публічної влади, крім актів парламенту, конституційність яких перевіряється опосередковано — через перевірку рішення суду, яке базується на спірному, з точки зору його конституційності, законі; у Чехії, Хорватії, Словенії об'єктами конституційної скарги можуть бути як акти органів публічної адміністрації, так і судові рішення.

Що стосується організаційного забезпечення діяльності Конституційного Суду в нових умовах, позитивним є виокремлення у його складі Великої палати, двох сенатів та шести колегій, яким, власне, і має бути доручено розгляд конституційних скарг.

4. Готовність професійного юридичного середовища.

Професійне юридичне середовище виконує у суспільстві важливу функцію — формування іміджу судової влади. Саме воно є джерелом оцінки судових рішень та дій, що згодом або формує у суспільстві повагу до нього та сприяє розвитку правової культури, або ж, навпаки, породжує недовіру. Водночас, суспільна довіра до Суду, повага до його рішень є важливою умовою ефективності судочинства. Тільки авторитетний Суд, який користується довірою та повагою з боку суспільства, може ефективно захищати основоположні права та свободи у світлі конституційних принципів та цінностей. Відтак, усвідомлення цієї важливої місії професійним юридичним середовищем є однією з необхідних передумов успішності проекту «конституційна скарга».

Водночас важливим є не тільки дотримання правил професійної етики, але і належна теоретична підготовка адвокатів (законопроект передбачає надання права представництва за конституційними скаргами лише професійним адвокатам). На перший погляд легке завдання з підготовки конституційної скарги насправді вимагає від юристів глибокого розуміння природи конституції, її функцій, конституційності законів, змісту конституційних цінностей, принципів, у тому числі верховенства права. Від належного обґрунтування конституційної скарги залежатиме результат: прийняття її до розгляду чи відмова, а також рішення по суті. Прикриття ж недостатньої фахової підготовленості у вузькоспеціалізованих питаннях конституційного права, чи, ще гірше, професійної некомпетентності звинуваченнями Суду в упередженості чи інших «гріхах» буде прикладом порушення правил професійної етики та підриву його авторитету.

5. Готовність органів державної влади, посадових осіб.

Не менш важливе значення має повага до рі-

шень КСУ з боку політиків, вищих посадовців, органів державної влади, що є складовою більш глибокої проблеми наявності у політиків та вищих посадовців відчуття зв'язаності нормами Конституції, основоположними правами та свободами, що є умовою існування конституційної держави.

Діяльність Конституційного Суду щодо захисту основоположних прав і свобод спрямована проти державного свавілля та пов'язана із накладенням легітимних обмежень на публічну владу, її органи та посадових осіб. Останні повинні поважати рішення Конституційного Суду, неухильно виконувати їх, не применшувати авторитету КСУ. Як вказує в одному із своїх висновків Венеційська комісія, заяви публічних осіб із неповагою до Конституційного Суду та його суддів, незалежно від того, чи вони походять від Президента, членів уряду чи парламенту, підривають довіру до Суду і приносять серйозну шкоду, навіть якщо вони формально не перешкоджають виконанню суддями Конституційного Суду своїх конституційних обов'язків. Навіть якщо такі заяви пізніше відкликані, шкода державній інституції, а відтак і усій державі уже заподіяна. До того ж, Комісія констатувала, що державні органи можуть не погоджуватися із рішенням КС, проте, роблячи це, вони повинні чітко заявляти, що виконуватимуть його.

Однак сказане зовсім не означає, що рішення КС не можна критикувати. Навпаки, об'єктом критики можуть бути тільки рішення, натомість «персональні атаки на весь Суд чи на окремих суддів є явно неприпустимими і ставлять під загрозу судову владу, а також публічну довіру і повагу, яких вона потребує» (п. 62–63)⁵.

Звичайно, це далеко не весь перелік необхідних заходів, що мають гарантувати успішність запровадження конституційної скарги, її ефективність як важливого інструменту конституційної держави, а лише поверхневий погляд на цю проблему, яка вимагає ґрунтовних наукових досліджень. Усвідомлюючи значення цього інституту та вважаючи його запровадження знаковою для майбутнього України подією, «Український часопис конституційного права» не міг оминати цієї проблеми та присвятив їй окремий номер. Подані статті відомих вчених покликані дати глибший науковий аналіз різних аспектів цієї проблеми. Сподіваємось, що цим ми розпочнемо наукову дискусію, яка так необхідна для успішної реалізації інституту конституційної скарги та формування конституційної держави.

5 CDL-AD(2012)026, *Opinion on the compatibility with constitutional principles and the rule of law of actions taken by the government and the parliament of Romania...* (Venice, 14–15 December 2012), Strasbourg, 17 December 2012. — Access mode: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)026-e)